

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ: ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУТУ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Янюк Н. В.

ВСТУП

Питання гарантій прав людини і громадянина у відносинах з публічною адміністрацією було і залишається актуальним. Особливої гостроти воно набуло у другій половині ХХ століття і свідченням цього стало прийняття міжнародних актів, які визначали моделі взаємовідносин особи з органами влади. Це спонукало країни переглянути національну законодавчу базу з метою врегулювати низку питань щодо удосконалення форм захисту особи та недопущення зловживання владою з боку її носіїв. Адміністративне оскарження залишається одним із найпоширеніших способів захисту прав та свобод особи. Завдяки йому особа може вирішити конфлікт з органом публічної адміністрації без додаткових фінансових затрат й у відносно короткий строк, врегулювати конфлікт ще до його переведення в судову площину. У деяких країнах адміністративне оскарження навіть є обов'язковою передумовою звернення до адміністративного суду, зокрема такий досвід є у Німеччині, Польщі.

Становлення інституту адміністративного оскарження в Україні відбувалося досить складно і це значною мірою було пов'язано з історичними подіями, на тлі яких у певні періоди приймалося законодавство. Часто питання адміністративного оскарження регулювалися фрагментарно і мало декларативний характер. Значний поступ у вирішенні проблеми відбувся після прийняття Конституції України 28 червня 1996 року, яка визначила ключові питання щодо захисту людини і громадянина¹. У подальшому було прийняття законодавчих акти, які містили окремі питання щодо розгляду скарг.

Прийнятий Закон України «Про звернення громадян» (1996)² не усунув прогалин у цьому питанні і поза законодавчим регулюванням залишилися низка питань, які стосуються процедури розгляду скарг, позасудового захисту у відносинах з органами місцевого

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами) // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

² Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996р. (зі змінами) // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

самоврядування. Створення адміністративних судів теж не замінило адміністративного оскарження, а радше навпаки, завдяки запровадженню адміністративного судочинства стала очевидною проблема відсутності процедурного законодавства, у тому числі процедури адміністративного оскарження. Інститут адміністративного оскарження сприяє зменшенню навантаження на адміністративні суди, оскільки спір може бути вирішений самим органом публічної адміністрації без звернення в суд.

Важливою віхою в історії інституту адміністративного оскарження в Україні стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру»³ (2022 р.). Закон, над яким почали працювати ще з часу проголошення Концепції адміністративної реформи у 1998 р., після складних і гострих дискусій, в умовах режиму воєнного стану, 15 грудня 2023 року набув чинності. У Законі України «Про адміністративну процедуру» враховані європейські принципи і досвід країн-членів ЄС і щодо адміністративного оскарження: форми подання скарги; подання скарги особисто або через представника; участь у розгляді скарги; створення комісій з розгляду скарг, що уможливило оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування.

Попри позитивні відгуки щодо оновлення законодавства про адміністративну процедуру, сьогодні висловлюються слушні міркування щодо необхідності продовжити процес приведення спеціальних законів у відповідність до Закону України «Про адміністративну процедуру», оскільки «неоднакові підходи щодо вирішення публічною адміністрацією справ щодо особи в різних сферах життєдіяльності свідчать про хаотичність правового регулювання, не забезпечують громадянам і бізнесу належне розуміння того, як побудовані відносини особи з представниками влади»⁴. Безперечно, закон №4017⁵ усунув низку таких моментів, зокрема вніс зміни у 196 законів і сприяв впровадженню єдиних засад адміністративної процедури у різних сферах життя, але ще залишаються ті, в яких діє

³ Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

⁴ Бойко І.В. Впровадження концепції належного адміністрування в національну правову систему. С.22-25 // *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах: Матеріали VII Міжнародного правничого форуму* (28 травня 2024 р., м. Чернівці/ Уклад. І.В. Ковбас, І.І. Бабін, О.І. Ющик, І.Ж. Торончук, П.І. Крайній. Чернівці : Технодрук, 2024. (306 с.)

⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10 жовтня 2024 р. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>

окреме регулювання, зокрема сфери податкових відносин, публічних закупівель, публічної служби та ін.

1. Поняття і завдання адміністративного оскарження

Прагнення побудови правової держави вимагає від самої держави визнання верховенства права і створення такої моделі відносин «людина-орган публічної влади», в яких би людина відчувала себе рівноцінним учасником цих відносин, з відповідними можливостями як для реалізації своїх прав та свобод, так і для захисту у разі необґрунтованого їх обмеження чи порушення з боку органів влади. Попри вагоме значення судового захисту у публічно-правовій сфері, не меншу цінність має й адміністративне оскарження як форма досудового врегулювання конфлікту з органом публічної влади.

У контексті нових підходів до сучасного розуміння адміністративного права як публічно-сервісного змінився вектор взаємовідносин приватної особи, як фізичної, так і юридичної, з адміністративними органами. Це ставить перед органами завдання – «служити» інтересам особи і, як у свій час зазначав В.Б. Авер'янов, «потребує якісно нового погляду на сутність та функціональну орієнтацію виконавчої влади, запровадження її нової ідеології». Професор звертав увагу і на те, що одночасно виникає потреба створення «ефективного процесуального механізму захисту прав особи у межах самої виконавчої влади, тобто адміністративного оскарження»⁶. Враховуючи положення чинного Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративне оскарження має стати ефективним процедурним механізмом захисту у відносинах не лише з органами виконавчої влади, але й іншими адміністративними органами.

Протягом свого життя людина може контактувати з різними органами публічної влади чи їх представниками, проте жодна особа не може уникнути відносин з адміністративними органами. З часу народження дитини вже виникають відносини з органами влади, зокрема щодо проведення державної реєстрації. Хоча дитина не бере участі у цих відносинах, а цей обов'язок покладається на її батьків, та його наслідки безпосередньо стосуються самої дитини. Згідно із ст. 144 Сімейного кодексу України батьки дитини «зобов'язані невідкладно, але не пізніше одного місяця від дня народження дитини, зареєструвати народження дитини в органі державної реєстрації актів цивільного

⁶ Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука (вибрані*). *Вибрані наукові праці* / Упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерезь В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інституту держави і права ім.В.М. Корецького НАН України. 2011. С.222-223. (448 с.).

стану». Батьки визначаються з іменем і прізвищем дитини, і вона набуває правового статусу як член суспільна і держави. У подальшому особа вступає у різні відносини з адміністративними органами, наприклад, щодо отримання різного роду адміністративних послуг, як обов'язкових (н-д, оформлення паспорта громадянина України), так і за власним бажанням (н-д, оформлення паспорт громадянина України для виїзду за кордон). Не обов'язково, що при взаємовідносинах з адміністративним органом в особи виникне конфлікт, який зумовить пошук способів захисту, але саме існування інституту адміністративного оскарження слугує тому, аби бути «запобіжником» від виникнення таких ситуацій. З одного боку, адміністративне оскарження є гарантованим способом захисту прав, свобод та законних інтересів приватної особи у публічно-правовій сфері, а з іншого боку, є обмеженням щодо зловживання владою представників влади та певним спонукальним чинником до належного використання влади і виконання службових повноважень.

Отже, завданням адміністративного оскарження є забезпечити захист приватної особи у публічно-правовій сфері.

Ідея прав і свобод людини завжди була пріоритетною в умовах загальнодемократичних перетвореннях будь-якої держави. Важливого значення ці процеси набули у другій половині ХХ століття, що відображено у низці міжнародних актів, серед яких: Загальна декларація прав людини (1948р.), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) (1950р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966р.) та інші. Наявність великої кількості правових актів, прийнятих світовим співтовариством, свідчить про початок нового етапу у розвитку відносин у сфері реалізації і захисту прав людини і громадянина. Держави покликані зважати не лише на правовий статус громадян, закріплений у національному законодавстві, але й орієнтуватися на міжнародні стандарти у цій сфері. Згадані вище міжнародні акти були ратифіковані Україною і стали основою для формування національної законодавчої бази у сфері захисту прав і свобод приватної особи.

У ст. 2 Частини II. Міжнародного пакту про громадянські і політичні права⁷ зазначено, що на кожну державу покладено обов'язок «забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні;

⁷ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту». У Міжнародному пакті наголошено на одночасному існуванні захисту з боку різних органів, як захисту адміністративними органами, так і судами. Закріплення у ст.3 Конституції України положень: «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю», «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», вимагають подальшого розвитку норм про формування надійного правового механізму забезпечення прав і свобод особи та належного їх захисту.

Адміністративне оскарження виступає формою перевірки законності і обґрунтованості прийнятого адміністративним органом акта, вчиненої ним дії, чи навпаки – бездіяльності. Інститут адміністративного оскарження має свою історію, огляд якої дозволить у подальшому оцінити ефективність тих новел, які з'явилися з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» і потребують подальшої практичної реалізації. Як зазначається у наукових джерелах, «доцільність та необхідність уніфікованого правового регулювання адміністративних процедур, у тому числі порядку адміністративного оскарження, підтверджена досвідом правового регулювання означених відносин у західноєвропейських країнах. Про ефективність такого правового регулювання свідчить як високий рівень довіри громадян до органів публічної адміністрації, так і широке застосування такого механізму і, порівняно з Україною, низький відсоток судового оскарження актів органів публічної адміністрації»⁸.

2. Історія становлення інституту адміністративного оскарження в Україні

Вперше питанню адміністративного оскарження було приділено увагу ще в Адміністративному кодексі УСРР, прийнятому 12 жовтня 1927 року.⁹ Це досить цікаве за своєю природою і змістом правове джерело, що не мало аналогів у світі, за винятком деякої подібності із правовим актом Португалії. В «Енциклопедії Сучасної України» визнано, що тогочасний Адміністративний кодекс – це «пам'ятка

⁸ Михайлюк Я. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку // *Юридичний вісник*, 2020/4 с.125 (С.125-131) // URL: http://yurvisnyk.in.ua/v4_2020/4_2020.pdf#page=125

⁹ Адміністративний кодекс УСРР, 1927 // <https://ips.ligazakon.net/document/KP270014>

українського державного права», у розробці якої взяли участь відомі правники О. Євтихіїв, В. Кобалевський, М. Брон.¹⁰ Кодекс було введено в дію з 1 лютого 1928 року. Статті 26 і 27 Адміністративного кодексу 1927 р. закріплювали право на подання скарги від установ і осіб до вищих органів влади. Предметом оскарження могли бути акти/дії («інструкції і обіжники»). Згідно з цим Кодексом «інструкції, обіжники, що їх видають центральні або місцеві органи влади, скасувати або змінити можуть: а) органи, що видали їх, б) вищі органи влади». Скасування або зміна акта могла бути за ініціативою: «з ініціативи органів, що видали їх, як і з ініціативи вищих органів влади, поданням скарги від заінтересованих установ й осіб». У ньому зазначалося, що «подання скарги не припиняє чинності оскаржених інструкцій і обіжників». При цьому зверталася увага на те, що зупинити акт міг вищий орган влади «аж до до розв'язання справи по суті»¹¹. Як бачимо, простежується певна подібність з положенням ч.4 ст.83 Закону України «Про адміністративну процедуру» (2022), з якими подання скарги автоматично не зупиняє дію адміністративного акта, але особа може подати клопотання про його зупинення.

Попри певні прогресивні норми у частині адміністративного оскарження, Адміністративний кодекс 1927 року не врегульовував процедурних питань подання і розгляду скарги, але тогочасна панівна ідеологія у державі не спонукала до повноцінного їх регулювання. У подальшому порядок адміністративного оскарження був закріплений в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян», прийнятому 12 квітня 1968 р. Цей акт заклав деякі основи взаємовідносин громадян з органами існуючої на той час державної влади, і був поширений у тому числі й на територію України. Проте акт «містив низку недоліків і прогалин у регулюванні (наприклад, не гарантував громадянам процесуальної рівності з органом влади, не вирішував проблеми інституційності подання скарги, процедури прийняття рішення і т.п.), але у цей час його соціально-політична сутність була достатньо великою»¹².

Законодавче закріплення загальних положень щодо адміністративного оскарження з'явилося з прийняттям у грудні 1994 року Кодексу

¹⁰ Енциклопедія Сучасної України. The Encyclopedia of Modern Ukraine. Адміністративний кодекс УСРР, 1927. // URL: <https://esu.com.ua/article-42673>

¹¹ Адміністративний кодекс УСРР, 1927 // URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP270014>

¹² Янюк Н.В. Право громадян на звернення до органів влади: форми його реалізації // *Вибори та демократія*. 2006. №1. С.85. (С.85-89).

України про адміністративні правопорушення¹³ (КУпАП), який із значними змінами продовжує діяти й дотепер. У главі 24 «Оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення» визначений порядок оскарження таких постанов. Саме з прийняттям КУпАП було офіційно визнано втрату чинності Адміністративного кодексу 1927 р., хоча його приписи на той момент вже втратили актуальність і фактично перестали діяти. Діяв також і відомчий підхід у регулюванні оскарження, зокрема в митній, податковій сферах та ін.

У незалежній Україні перший етап оновлення адміністративного оскарження пов'язаний з прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України. У ст. 40 Конституції України було закріплено право індивідуально чи колективно, або особисто «звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». У свою чергу, на органи влади було покладено обов'язок «розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». У розвиток конституційного припису 2 жовтня 1996 року було прийнято Закон України «Про звернення громадян»¹⁴ і низку підзаконних нормативних актів, які врегулювали такий порядок звернення. У Законі визначено, що скарга є різновидом звернення громадян «з вимогою про поновлення прав і законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб» (ч.4 ст.3 Закону). У ст. 4 Закону окреслено предмет оскарження, який становлять: рішення, дії чи бездіяльність. «Оскарження стало однією з форм перевірки законності і обґрунтованості прийнятого рішення чи вчиненої дії (або бездіяльності) і оперативного виправлення допущених публічною адміністрацією помилок у діяльності з метою недопущення негативних наслідків для особи»¹⁵.

Крім Закону України «Про звернення громадян» питання практичної реалізації права на звернення, у тому числі й на скаргу, забезпечували підзаконні акти, зокрема Указ Президента України «Про заходи щодо

¹³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р.// URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>

¹⁴ Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996р. (зі змінами) // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁵ Янюк Н.В. Трансформація адміністративного оскарження як способу захисту особи у відносинах з публічною адміністрацією// *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах*: Матеріали VII Міжнародного правничого форуму (28 травня 2024 р., м. Чернівці/ Уклад. І.В. Ковбас, І.І. Бабін, О.І. Ющик, І.Ж. Торончук, П.І. Крайній. Чернівці: Технодруk, 2024. С.204. (С.204-206). <https://ccu.gov.ua/library/prava-lyudyny-ta-publichne-vryaduvannya-v-suchasnyh-umovah-materialy-vii-mizhnarodnogo>

забезпечення конституційних прав громадян на звернення», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» та інші акти. В апаратах державних органів та органах місцевого самоврядування формувалися окремі відділи по розгляду звернень громадян. Органи влади намагалися вирішувати окреслені питання і розглядати скарги. Окремі норми щодо подання скарги містяться у галузевому законодавстві, зокрема в Митному кодексі України – Глава 4. «Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів», Податковому кодексі України – Стаття 56. «Оскарження рішень контролюючих органів», Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» – Стаття 34. «Порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації» та ін.

Як зазначалося, велика увага приділяється питанню оскарження в Кодексі про адміністративні правопорушення 1984 р. Оскарження зайняло особливе місце в провадженні в справах про адміністративні правопорушення і його виділено в окрему стадію такого провадження. У ст.287 КУпАП названо суб'єктів оскарження, до яких входить особа, щодо якої винесено постанову, потерпілий. Щодо права прокурора на подання скарги, то він може це зробити лише «у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 цього Кодексу», тобто тоді, коли «прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян». Права прокурора щодо оскарження були звужені на підставі внесення змін до Конституції України у 2016 році і виключенням з неї Розділу VII «Прокуратура». Проте, аналізуючи ст. 59 Конституції України і ст.ст. 270-271 КУпАП, до кола осіб, які можуть оскаржити постанову по справі про адміністративне правопорушення, варто віднести законних представників і захисників у цій справі, що було б цілком логічним у процедурі оскарження.

Інстанційність оскарження постанов по справі про адміністративні правопорушення визначена у ст.288 КУпАП, згідно з якою «скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України». Відповідний орган/посадова особа протягом

3-х діб зобов'язаний надіслати цю скаргу разом з матеріалами справи до органу (посадовій особі), правомочному розглядати таку справу.

Актуальним є питання щодо наслідків подання скарги. Припис ст.299 КУпАП свідчить про те, що подання скарги на постанову зупиняє її виконання і додаткові клопотання про це скаржнику подавати не потрібно. Зокрема у ній йдеться про те, що «при оскарженні постанови про накладення адміністративного стягнення постанову підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення». У Законі України «Про звернення громадян» цей момент не визначено. У галузевому законодавстві існувало правило, що подання скарги зупиняє вчинення дій чи виконання актів до часу прийняття рішення по скарзі. Проте, після прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» такі положення стали радше винятком. Наприклад, згідно із ст. 56.15. Податкового кодексу України «скарга, подана із дотриманням строків, визначених абзацом 1 пункту 56.3 цієї статті, зупиняє виконання платником податків грошових зобов'язань, визначених у податковому повідомленні-рішенні (рішенні), на строк від дня подання такої скарги до контролюючого органу до дня закінчення процедури адміністративного оскарження»¹⁶.

Адміністративний порядок оскарження полягає у тому, що скарга, як правило, подається до вищого органу (посадової особи) відносно того суб'єкта, який прийняв рішення (дію/бездіяльність), що стала предметом оскарження. Закон України «Про звернення громадян» 1996 року мав важливе значення у регулюванні права особи на звернення до органів влади, у тому числі й подання скарги і був першим актом, який забезпечив подальше регулювання конституційних положень, визначив основні умови і строки оскарження, встановив певні строки і порядок їх розгляду і особливості розгляду скарг окремих категорій осіб, визначив права громадян на участь у розгляді скарги. Проте у цьому Законі не були враховані питання щодо збирання доказів, щодо залучення осіб, які сприяють розгляду справи, щодо процедури адміністративного оскарження актів (дій/бездіяльності) колегіальних органів, щодо низки інших процедурних питань. Закон України «Про звернення громадян» у частині адміністративного оскарження виконав свою початкову місію, але з часом з'явилась потреба переглянути такі положення і привести їх у відповідність до сучасних умов. Науковці висловлювалися про те, що

¹⁶ Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1321>

«правове регулювання адміністративного оскарження є складником інституту адміністративних процедур», а сам інститут «потребує ґрунтовного оновлення і приведення у відповідність до найкращих світових практик правового регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними особами на основі принципів належного врядування»¹⁷.

Враховуючи той факт, що адміністративне оскарження є різновидом адміністративної процедури, цілком логічним стало закріпити ці питання в законі про адміністративну процедуру. Один із розробників закону, В.П. Тимошук наголосив, що ключовими новелами адміністративного оскарження, у Законі України «Про адміністративну процедуру» стали: «спеціальний суб'єкт розгляду скарг; можливість залучення громадськості; подання скарги через адміністративний орган, адміністративний акт якого оскаржується; зупинення оскаржуваного адміністративного акта за клопотанням скаржника (крім випадків передбачених законом); одна інстанція для адміністративного оскарження за загальним правилом; можливість примирення».¹⁸

3. Адміністративне оскарження як різновид адміністративної процедури

Оскарження є одним із окремих видів адміністративної процедури. Разом з тим, адміністративне оскарження може виступати окремою факультативною стадією в інших процедурах. Цей інститут зазнав суттєвих змін з часу прийняття 17 лютого 2022 року довгоочікуваного Закону України «Про адміністративну процедуру», який поставив нові виклики щодо приведення у відповідність до його положень інших законів та підзаконних нормативних актів. Попри тривалі дискусії серед науковців і практиків було досягнуто компромісу з багатьох питань у різних сферах життя, і на підставі закону №4017 були внесені зміни до майже двох сотень законів. Проте цей процес ще триває.

Саме поняття «адміністративна процедура» є досить новим для нашого права. Як зазначає В.П. Тимошук, термін «процедура» (франц. *procedure*, від лат. *procedere* – просуватися) – це «порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату». Процедура у правовому розумінні – є «врегульований

¹⁷ Михайлюк Я. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку // *Юридичний вісник* 2020/4 с.125 (С.125-131) // URL: http://yurvisnyk.in.ua/v4_2020/4_2020.pdf#page=125

¹⁸ Новели Закону України “Про адміністративну процедуру” Тимошук Віктор Павлович // URL: https://www.pravojustice.eu/storage/app/media/PJ_%D0%A2%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%89%D1%83%D0%BA_%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B8%20%D0%97%D0%90%D0%9F_12.08.2022.pdf

законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату¹⁹. Найочевиднішою є кореляція терміну «процедура» з поняттям «порядок», що зумовлює врахування послідовності дій, строків їх вчинення і меж діяльності уповноважених суб'єктів. При цьому «порядок» це – «певним чином урегульований стан суспільних відносин... механізм реалізації повноважень, прав і обов'язків, вчинення дій з боку суб'єктів правовідносин»²⁰.

Серед адміністративістів існує ще й інший підхід, згідно з яким під поняттям «адміністративна процедура» пропонують розуміти «встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації»²¹. Зроблено акцент на таких ключових моментах: 1) регламентований у законодавстві; 2) пов'язаний з розглядом адміністративної справи по суті; 3) обов'язковість участі суб'єкта публічної адміністрації, який розглядає справу. Оскільки мова йде про публічну адміністрацію, то варто додати, що він має діяти винятково у відповідності до своїх повноважень і відповідно до законодавчо визначених принципів.

Не менш цікаву думку щодо розуміння поняття висловлює О.В. Кузьменко, яка вважає, що адміністративна процедура – це «регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та правореалізації. Адміністративна процедура становить собою: встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ»²². Проте, у цьому разі варто вести мову не про процесуальні, а про процедурні норми, оскільки процес пов'язаний із судочинством, зокрема судовим процесом при розгляді справи адміністративним судом. Продовжуючи досліджувати питання адміністративної процедури О.В. Кузьменко слушно зауважує, що на відміну від провадження, «процедурі не притаманна динаміка», «процедура не є явищем наділеним часовою динамікою»²³, на відміну від самого провадження.

¹⁹ Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010. С.59. (296с.)

²⁰ Касяненко Ю.Я. Правова процедура // Юридична енциклопедія: В 6 т. /редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп.ред.) та ін. – К.: «Укр.Енцикл.», 1998. – Т.4: Н-П. -2003. С.38-39.

²¹ Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес в Україні: навч.посіб. – К.: Прецедент, 2007. С.47. (531с.)

²² Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія. – НАВСУ, Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас» 2004. С.180.

²³ Кузьменко О.В. Логіко-методологічні засади детермінації адміністративної процедури // *Право України*. 2005. №1. С.30.

Доходимо до висновку, що адміністративна процедура встановлює певну алгоритм розгляду адміністративної справ адміністративним органом і прийняттям рішення по скаргі. Закріплення адміністративної процедури сприяє стабільності у відносинах з адміністративним органом, це гарантує єдиний порядок у вирішенні типових справ і забезпечує захист прав, свобод та інтересів фізичної та юридичної особи. Закон України «Про адміністративну процедуру» покликаний забезпечити регламентацію процедури підготовки, прийняття і оскарження адміністративних актів. Законом було введено в обіг нову термінологію, яка починає використовуватися не лише в наукових джерелах, але й на практиці, зокрема: адміністративний орган, адміністративний акт, нікчемний акт, адміністративний розсуд, правонаступництво адміністративного органу, комісія з розгляду скарг. Закон закріплює основні принципи адміністративної процедури, які сприятимуть гармонізації українського адміністративного права з європейськими правовими стандартами. З прийняттям Закону буде реалізовано одне з основних завдань адміністративної реформи – формування системи публічної адміністрації, яка має стати близькою до потреб і запитів приватної особи.

Адміністративне оскарження – є різновидом процедури, яка ініціюється приватною особою і відбувається в межах засад, визначених процедурним законодавством, у встановлені строки й у певній послідовності вчинюваних дій. Аналізуючи природу адміністративного оскарження, В.М. Лошицький слушно зауважує, що в основу адміністративного оскарження покладена скарга, яку варто розглядати у двох аспектах: «по-перше, інформація, викладена у скаргах, – це завжди відомості про порушення органами публічної адміністрації вимог законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів; по-друге, це метод захисту прав та законних інтересів громадян від порушень закону, які допускають посадові особи органів публічного управління». Автор продовжує думку і визначає, що гарантією своєчасного та правильного вирішення скарги громадянина є: «по-перше, право скарги в нашій країні забезпечується Конституцією – актом найвищої юридичної сили; по-друге, відсутні будь-які обмеження на дії органів (посадових осіб), які можуть бути оскаржені; по-третє, законодавство забороняє використання будь-яких адміністративних впливів за подачу скарги, а держава зобов'язана забезпечувати недоторканність і безпеку особи, яка звертається зі скаргою; по-четверте, важливою гарантією є також застосування різних заходів відповідальності до осіб, котрі не прийняли рішення за скаргою або

несвоєчасно прийняли таке рішення.²⁴ Варто погодитися з такою позицією науковця.

Позитивним є закріплення у ст.4 Закону принципів адміністративної процедури, до яких віднесено: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту. У науковій літературі висловлюються схвальні відгуки щодо цього, оскільки це сприятиме й процедурі адміністративного оскарження.

Аналізуючи Закон України «Про адміністративну процедуру», Т.О. Шувалова належно оцінює концептуальні положення такого підходу: «1) розширення системи принципів на яких ґрунтуються публічно-правові відносини (верховенство права, законність, рівність учасників провадження перед законом, гласність і відкритість тощо) низкою принципів європейських стандартів, зокрема: а) обґрунтованості, що зобов'язує адміністративний орган забезпечити належність і повноту з'ясування обставин справи, в тому числі шляхом безпосереднього дослідження доказів та інших матеріалів, наданих йому заявником або скаржником (ст. 8); б) безсторонності (неупередженості), змістом якого є вимога до адміністративного органу щодо вжиття всіх заходів для запобігання конфлікту інтересів, не допускаючи участі посадових і службових осіб у розгляді й вирішенні адміністративної справи, якщо це пов'язано або може бути пов'язано з їх особистою, прямою чи опосередкованою заінтересованістю у його результатах (ст. 9); в) пропорційності, який означає що адміністративний акт відповідного адміністративного органу має прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких він спрямований (ст. 11); г) презумпції правомірності дій та вимог особи, яка передбачає що в разі виникнення сумнівів щодо правомірності дій та вимог особи внаслідок множинного трактування, норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності (ст. 15); д) гарантування права особи на участь

²⁴ Лошицький М.В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015 Серія ПРАВО. Випуск 31. Том 2. С.147 (146-150)// URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2020/12/No.31_2.pdf

в адміністративному провадженні (зокрема, особа наділяється правом витребувати, надавати документи, а також інші докази стосовно обставин справи; бути вислуханим до прийняття рішення адміністративним органом (ст. 17); 2) чітке визначення ініціювання процедури оскарження; 3) закріплення відкладальної дії оскаржуваного рішення; 4) розширення компетенційного складу дій суб'єкта розгляду скарги в результаті процедури адміністративного оскарження»²⁵.

Важливо, що у межах кожного принципу простежуються додаткові обов'язки для адміністративного органу і додаткові права для приватної особи. Наприклад, у ч.5.ст.6 цього Закону чітко сформульована вимога: «орган, що порушив право, свободу чи законний інтерес особи, зобов'язаний за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому». Ця вимога стосується не лише наявної протиправної дії, але й має превентивний характер, оскільки попереджає про можливість оскарження.

З принципом безсторонності (неупередженості) адміністративного органу (ст.9) пов'язаний припис ч. 2. ст.19 Закону, згідно з яким «учасник адміністративного провадження, його представник, особа, яка сприяє розгляду справи, яка не володіє або недостатньо володіє державною мовою чи має вади слуху, під час здійснення адміністративного провадження має право користуватися послугами перекладача (у тому числі перекладача жестової мови) в порядку, встановленому законом».

Вперше було закріплено принцип презумпції правомірності дій та вимог особи (ст.15 Закону), згідно з яким на адміністративний орган покладено вимогу обґрунтовувати правомірність прийнятого ним адміністративного акта. Натомість «дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи», а у разі неоднозначності певних норм чи нормативних положень діє правило: «сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності». Цей принцип пов'язаний із принципом офіційності (ст.16), згідно з яким «адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної

²⁵ Шувалова Т. О. Щодо процедури адміністративного оскарження рішень, дій (бездіяльності) адміністративних органів // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2022 № 57. С.60-63. // URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc57/juspradenc57.pdf#page=60>

ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи». При цьому в ст. 57 Закону зазначено, що «для з'ясування обставин справи та надання їм оцінки, що потребують спеціальних знань, адміністративний орган у випадках, передбачених законом, призначає експертизу з визначенням експерта чи експертної установи та питань експертизи». Клопотання про експертизу може подавати й особа (ч. 2 ст.57)

У ст.91 Закону визначено умови та порядок відшкодування збитків або понесених особою витрат внаслідок відкликання чи визнання недійсним, нікчемним або протиправним адміністративного акта. За загальним правилом, збитки або понесені витрати «підлягають відшкодуванню такій особі в повному обсязі адміністративним органом».

У Законі України «Про адміністративну процедуру» враховано принципи належного адміністрування (good administration), які містить Хартія основоположних прав Європейського Союзу. Згідно із ст. 41 Хартії: «1 Кожна особа має право на те, щоб її справи розглядалися неупереджено, справедливо та протягом розумного строку установами та органами Європейського Союзу. Це право включає:

- право кожної особи бути вислуханою у справі щодо вжиття до неї будь-якого індивідуального заходу, який може мати негативний вплив на неї;
- право кожної особи мати доступ до своєї справи, поважаючи при цьому законні інтереси конфіденційності та професійної та ділової таємниці;
- обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення.

2. Кожна особа має право вимагати від Європейського Союзу відшкодування будь-якої шкоди, завданої його установами або його службовцями під час виконання своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, спільних для законодавства держав-членів».²⁶

Принципи і вимоги щодо адміністративної процедури були враховані і в положеннях, які регламентують порядок адміністративного оскарження.

4. Адміністративне оскарження за Законом України «Про адміністративну процедуру»

Питанню адміністративного оскарження присвячений Розділ VI. «Адміністративне оскарження» Закону України «Про адміністративну

²⁶ Charter of Fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01) // URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

процедур». Згідно із ч.1 ст. 78 Закону: «право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що: 1) прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес; 2) процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси». Варто виділити такі моменти: по-перше, особа має бути внутрішньо переконаною у тому, що адміністративний акт негативно вплинув чи точно вплине на її право, свободу чи законний інтерес; по-друге, подати скаргу можна як на стадії прийняття акта, так і на стадії виконання адміністративного акта; по-третє, оскаржити можна не лише адміністративний акт, але й процедурне рішення або дію, бездіяльність, у встановленому Законом порядку. На відміну від Закону України «Про звернення громадян» було розширено предмет адміністративного оскарження. Згідно із ч.3 ст.78 Закону до моменту прийняття адміністративного акта особа може оскаржити: «1) відмову щодо початку адміністративного провадження; 2) відмову в наданні статусу заінтересованої особи; 3) відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи; 4) рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження; 5) відмову в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з такими матеріалами; 6) іншу процедурну дію та/або процедурне рішення у визначених законом випадках».

Наприклад, у Кодексі адміністративного провадження Польщі окремо визначено, що предметом скарги може бути «недбалість або неналежне виконання завдань компетентними органами або їх працівниками, порушення законності чи інтересів заявників, а також тривале (зволікаючи) або бюрократичне вирішення питань (Art. 227)²⁷. У ч.5 ст.78 вітчизняного Закону України «Про адміністративну процедуру» також згадується про зволікання з вирішенням справи, як елемента бездіяльності: «Бездіяльність адміністративного органу оскаржується у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або зволікання з розглядом справи (прийняттям процедурного рішення та/або вчиненням процедурної дії)».

У ч.2 ст.78 Закону визначено вимоги, які може ставити особа при оскарженні, зокрема вимагати: «1) припинення вчинення адміністративним органом певної дії; 2) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків; 3) виконання

²⁷ Kodeks postępowania administracyjnego, Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. // URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>

адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу; 4) визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень; 5) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків; 6) вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди; 7) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії».

Змінилися і строки подання скарги, на відміну від порядку, який закріплений у ст.17. Закону України «Про звернення громадян» за назвою Критичні зауваження стосуються назви цієї статті – Термін подання скарги». Хоча обидва слова «термін» і «строк» позначають часові межі, але мають різне змістове значення. Слово «термін» може стосуватися понять, які використовуються у певній сфері, тобто термінології, наприклад ст.2. «Визначення термінів» Закону України «Про адміністративну процедуру», а також можуть вказувати на календарну дату (deadline), яка визначає закінчення певної події. Натомість слово «строк» завжди вказує на певну часову межу, зокрема процесуальний строк в судочинстві чи процедурний строк.

Згідно із ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру»: «Скарга на адміністративний акт може бути подана протягом тридцяти календарних днів з дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження щодо прийняття зазначеного акта». У такий самий строк може подати скаргу і особа, яка не була учасником адміністративного провадження, але на чие право, свободу чи законний інтерес негативно впливає адміністративний акт. Перебіг строку подання скарги починається «з дня, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив». Подання скарги на бездіяльність адміністративного органу не обмежено в часі й вона може бути подана «після спливу строку прийняття адміністративного акта». А скаргу на процедурну дію або процедурне рішення може подати лише та особа, яка була учасником відповідного провадження, і для цього встановлено 30-календарний строк з дня, коли їй стало про це відомо. У статті також врегульовано питання щодо пропуску строків і визначено порядок їх поновлення, якщо вони були пропущені через поважні причини.

Застереження для адміністративного органу міститься у ч. 4 ст. 80 Закону: «Подання скарги не вважається пропущеним у разі незазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження». Вимога відповідає принципу гарантування ефективних засобів правового захисту (ст.18), згідно з яким «адміністративний

орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи» (ч.2 ст.18 Закону). А також узгоджується з вимогою щодо оформлення адміністративного акта згідно з абз.б. ч.1 ст.71: «У заключній частині зазначаються строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку. В адміністративному акті, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначаються строки і порядок його оскарження (у тому числі найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов)». Якщо ж звернення із скаргою чи позовом не зупиняє дію акта, то про цей винятковий правовий наслідок має зазначатися у заключній частині.

Згідно з ч.1 ст.82 «скарга подається до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, процедурне рішення та/або вчинив процедурну дію чи допустив бездіяльність, що оскаржується, який не пізніше наступного дня передає (надсилає) її разом з матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги. За загальним правилом, згідно із ст.79 цього Закону, суб'єктом розгляду адміністративної скарги є орган вищого рівня. Тривалий час рішення, дії, бездіяльність органів місцевого самоврядування можна було оскаржити лише в судовому порядку, але тепер розширено можливість захисту. У Законі зазначено, що «суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження»(ч.1. ст.79). Також суб'єкту розгляду скарги надано право утворити комісію з розгляду скарг (ч.2 ст.79).

Кабінетом Міністрів України було розроблено і затверджено Примірне положення про комісію з розгляду скарг ²⁸, згідно з яким комісія є «постійно діючим колегіальним органом, що утворюється адміністративним органом для розгляду скарг щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу. Комісія «утворюється у складі голови, секретаря та її членів, кількість яких визначається адміністративним органом, який її утворює. Адміністративний орган може утворити декілька комісій за різними напрямками діяльності. До складу Комісії

²⁸ Примірне положення про комісію з розгляду скарг, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2023 р. № 420 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2023-%D0%BF#n9>

можуть входити «представники інститутів громадянського суспільства», але визначена умова, що їх кількість не перевищуватиме 1/3 від загального складу комісії. Формою роботи комісії є засідання, у тому числі й у режимі відеоконференції, яке проводиться за потреби, і про дату, час, місце його проведення та склад комісії обов'язково повідомляється скаржник. До членів комісії може бути застосовано відвід (самовідвід), згідно із ст.23 Закону. Відповідно до п.21 Примірного положення: «Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини членів комісії, присутніх на відповідному засіданні. У разі рівного розподілу голосів рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосував головуючий на засіданні». Хоча такий висновок має рекомендаційний характер, проте він є «обов'язковим для розгляду керівником (іншою уповноваженою особою) відповідного адміністративного органу». У ч.2. ст 79. Закону зазначено, що остаточне рішення по скаргі приймається «не пізніше як на п'ятий робочий день з дня отримання рішення комісії з розгляду скарг». Неврахування висновку комісії з розгляду скарг повинно обґрунтуватись і подаватись з висновком до остаточного рішення.

Скарга може подаватись у письмовій та усній формі. При цьому, до письмової форми віднесено паперову і електронну форми (ч.1 ст.81). Щодо подання скарги в усній формі зроблено уточнення про те, що така скарга подається лише у випадках, передбачених законом і має фіксуватись в матеріалах справи «шляхом переведення її посадовою особою адміністративного органу в письмову форму в момент подання» (ч.3 ст.81). Важливий припис містить ч.4. ст. 81 Закону: «звернення, яке за назвою чи формою не відповідає вимогам до скарги, але є скаргою по суті (за змістом), розглядається за правилами адміністративного оскарження». Це відповідає принципу презумпції правомірності дій та вимоги особи (ст.15 Закону). Способи подання скарги визначені у ч.2 ст.41 Закону.

Галузеві закони можуть конкретизувати форми подання скарги. Наприклад, у ст. 26. Митного кодексу України зазначено, що скарга подається у двох формах – паперовій та електронній: «1) у паперовій формі – нарочно або поштовим відправленням з описом вкладення; 2) в електронній формі – за допомогою систем, що забезпечують функціонування електронних інформаційних ресурсів митних органів, з накладенням електронного підпису»²⁹. А згідно із ч.2 ст.18 Закону України «Про публічні закупівлі» визначена єдина форма – електронна через електронну систему закупівель.

²⁹ Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n581>

Особа, яка подала скаргу може подавати документи, клопотання, пояснення та зауваження щодо дій суб'єкта розгляду скарги, у тому числі заявляти клопотання про відвід (п.2. ч.2. ст.23), про зупинення дії оскаржуваного адміністративного акта, якщо це не обмежено законом (ч.4. ст.83) вчиняти інші дії, що визначено у ст.28 Закону України «Про адміністративну процедуру». Елементом процедурної рівності учасника провадження й адміністративного органу є право «досягати примирення на будь-якому етапі здійснення адміністративного провадження за скаргою» (п.10. ч.1. ст.28). Запровадження примирення «свідчить про пріоритетність такого способу розв'язання спірних питань у рамках адміністративного оскарження» і «норма не містить жодних обмежень щодо шляхів досягнення примирення з адміністративним органом», у тому числі й шляхом використання таких способів як «переговори та медіація».³⁰ Проте, для адміністративного органу встановлені певні межі повноважень, зокрема ч.2 ст.19 Конституції України, через що вони з обережністю йдуть на примирення з приватною особою.

У п. 3 Додатку до Рекомендації Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами—приватними особами, у тому числі й щодо примирення, визначено ключові моменти: «а) гарантувати одержання сторонами відповідної інформації про можливе використання альтернативних засобів; б) гарантувати незалежність і неупередженість посередників, медіаторів і арбітрів; в) гарантувати належний розгляд, який, зокрема, забезпечив би дотримання прав сторін і принципу рівності; г) гарантувати в якомога більшій мірі прозорість при використанні альтернативних засобів і певні межі розсуду; е) гарантувати виконання рішень, досягнутих з використанням альтернативних засобів». Також «регулювання має сприяти завершенню альтернативних процедур у межах розумного строку шляхом установлення крайнього строку або іншим способом»³¹. Ідея примирення є цілком схвальною, але потребує глибшого процедурного врегулювання, зокрема шляхом закріплення певного алгоритму дії щодо примирення і наслідків їх виконання/невиконання.

Розглянувши скаргу адміністративний орган може прийняти одне з таких рішень: 1) скасувати повністю або частково адміністративний акт

³⁰ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимошука В. П. Київ. 2023. С.152. (545 с.). // URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf>

³¹ Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties // URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59>

та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, а в передбачених законом випадках – самостійно прийняти адміністративний акт; 2) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно прийняти процедурне рішення; 3) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення; 4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи; 5) зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом; 6) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків (ч.1.ст.85 Закону).

У Законі України «Про адміністративну процедуру» враховані європейські підходи у вирішенні питання щодо досудового захисту приватної особи і усунуті прогалини, які мало попереднє законодавство, яке тією чи іншою мірою регулювало питання адміністративного оскарження.

ВИСНОВКИ

1. Адміністративне оскарження доповнює систему способів захисту приватної особи у відносинах з адміністративним органом і не конкурує із судовим способом захисту. Цей інститут є «додатковою гарантією захисту, оскільки жоден суд, у тому числі й адміністративний суд, не може переглянути акти, дії чи бездіяльність адміністративного органу на предмет їх доцільності. Перевагою адміністративного оскарження є його оперативність, економічність, ефективність щодо виконання рішення за результатами розгляду скарги. До того ж, адміністративне оскарження може зменшити навантаження на адміністративні суди щодо справ незначної складності.

2. Закон України «Про адміністративну процедуру» є результатом втілення європейських засад процедури, що сприяє удосконаленню адміністративно-правового захисту приватної особи у публічній-правовій сфері. Оцінюючи результати дії цього Закону, були висловлені ключові тези: «закон є не лише вимогою європейських партнерів, а й важливим кроком до побудови суспільства, де бізнес і громадяни отримують захист і повагу до своїх прав»; «крок до європейської моделі управління, яка базується на прозорості, верховенстві права та повазі до людини»; «громадянами та бізнес тепер можуть оскаржувати негативні рішення в досудовому порядку до вищих адміністративних органів

перед використанням інших засобів, що створює новий рівень захисту прав»³².

3. З метою усунення розбіжностей у частині регулювання процедури адміністративного оскарження існує потреба привести всі інші акти у відповідність до рамкового закону – Закону України «Про адміністративну процедуру». Не завжди безпеліційно можна погодитися із законодавцем щодо обмеження сфери дії цього Закону (ст.1). Ще одна проблема пов'язана з тим, що одночасно продовжує діяти Закон України «Про звернення громадян» 1996 р., який регулює питання оскарження, тому, допоки не прийнято нового Закону про звернення, доцільно вилучити норми про оскарження з чинної редакції.

АНОТАЦІЯ

Адміністративне оскарження є одним із способів захисту прав та свобод приватної особи у відносинах з адміністративними органами. Адміністративне оскарження є альтернативним судовому захисту і не підміняє його. Натомість судове оскарження не виключає звернення з адміністративною скаргою, а в деяких країнах Європейського Союзу законодавством визначено адміністративне оскарження як обов'язкову передумову звернення до адміністративного суду.

Упродовж останніх років відбулося значне оновлення інституту адміністративного оскарження в Україні і цьому посприяло прийняття 17 лютого 2022 року Закону України «Про адміністративну процедуру». У Законі враховані європейські засади та досвід у регулюванні адміністративної процедури, у тому числі й адміністративного оскарження. Законом було конкретизовано термінологію і запроваджено низку новел щодо процедури подання та розгляду скарги. Вагомого значення набуло право на адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування. Проте залишається актуальним питання приведення інших законів у відповідність до приписів Закону України «Про адміністративну процедуру».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами) // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

³² Рік із Законом «Про адміністративну процедуру»: головні підсумки від експертів // URL: <https://par.in.ua/information/publications/400-rik-iz-zakonom-pro-administrativnu-protseduru-holovni-pidsumky-vid-ekspertiv>

2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>
4. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1321>
5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n581>
6. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n1284>
7. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996р. (зі змінами) // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10 жовтня 2024 р. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>
10. Charter of Fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01) // URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
11. Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties // URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59>
12. Примірне положення про комісію з розгляду скарг, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2023 р. № 420 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2023-%D0%BF#n9>
13. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука (вибрані). Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг.ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2011. С.222-223. (448 с.).
14. Адміністративний кодекс УСРР, 1927 // URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP270014>
15. Бойко І.В. Впровадження концепції належного адміністрування в національну правову систему С.22-25 // *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах: Матеріали VII Міжнародного правничого форуму* (28 травня 2024 р., м. Чернівці/ Уклад. І.В. Ковбас, І.І. Бабін, О.І. Ющик, І.Ж. Торончук, П.І. Крайній. Чернівці : Технодрук, 2024. (306 с.).

16. Енциклопедія Сучасної України. The Encyclopedia of Modern Ukraine. Адміністративний кодекс УСРР, 1927. // URL: <https://esu.com.ua/article-42673>

17. Kodeks postępowania administracyjnego, Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. // URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>

18. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес в Україні: навч. посіб. – К.: Прецедент. 2007. 531с.

19. Кузьменко О.В. Логіко-методологічні засади детермінації адміністративної процедури // *Право України*. 2005. №1. С.29-32.

20. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія. – НАВСУ. Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас». 2004. 232 с.

21. Лошицький М.В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015 Серія ПРАВО. Випуск 31. Том 2. С. 146-150. // URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2020/12/No.31_2.pdf

22. Михайлюк Я. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку // *Юридичний вісник*. 2020. №4. С.125-13 / DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.1981> // URL: http://yurvisnyk.in.ua/v4_2020/4_2020.pdf#page=125

23. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ. 2023. 545 с. <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf>

24. Новели Закону України “Про адміністративну процедуру” Тимошук Віктор Павлович // https://www.pravojustice.eu/storage/app/media/PJ_%D0%A2%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%89%D1%83%D0%BA_%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B8%20%D0%97%D0%90%D0%9F_12.08.2022.pdf

25. Касяненко Ю.Я. Правова процедура // *Юридична енциклопедія: В 6 т. /редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп.ред.) та ін.. – К.: «Укр.Енцикл.», 1998. – Т.4: Н-П. 2003. С.38-39.*

26. Рік із Законом “Про адміністративну процедуру”: головні підсумки від експертів // <https://par.in.ua/information/publications/400-rik-iz-zakonom-pro-administratyvnu-protseduru-holovni-pidsumky-vid-ekspertiv>

27. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. – К.: «Конус-Ю». 2010. 296с.

28. Шувалова Т. О. Щодо процедури адміністративного оскарження рішень, дій (бездіяльності) адміністративних органів // *Науковий вісник*

Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2022. № 57. С.60-63./ DOI <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2022.57.13>// URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc57/juspradenc57.pdf#page=60>

29. Янюк Н.В. Право громадян на звернення до органів влади: форми його реалізації // *Вибори та демократія*. 2006. №1. С.85-89.

30. Янюк Н.В. Трансформація адміністративного оскарження як способу захисту особи у відносинах з публічною адміністрацією// *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах*: Матеріали VII Міжнародного правничого форуму (28 травня 2024 р., м. Чернівці/ Уклад. І.В. Ковбас, І.І. Бабін, О.І. Ющик, І.Ж. Торончук, П.І. Крайній. – Чернівці : Технодруку, 2024. С..204-206.

Information about the author:

Yaniuk Nataliia Volodymyrivna,

Candidate of of Law Sciences, Ph.D, Associate Professor,
Associate Professor of the Depatment of Administrative
and Financial Law

Ivan Franko National University of Lviv
1, Universytetska Str., Lviv, 79000, Ukraine
<http://orcid.org/0000-0001-6427-2599>